

论从周刊

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

全面加强改革的“系统集成、协同高效”

□ 曹堂哲

9月9日,习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十次会议上指出:“落实党的十八届三中全会以来中央确定的各项改革任务,前期重点是夯基垒台、立柱架梁,中期重点在全面推进、积厚成势,现在要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来,巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果,推动各方面制度更加成熟更加定型。”

适应新时代要求的党和国家机构职能体系主体框架初步建立,为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,提供了有力组织保障

党的十八大以来,国内外环境发生极为广泛而深刻的变化,改革又到了一个新的重要关头。

面对新形势新任务和新的时代问题,党的十八届三中全会作出全面深化改革重大战略决策,通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),《决定》全文约2万字,涵盖15个领域,共16项,60条,勾勒了全面深化改革的总施工图。《决定》指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”

“规划先行,稳步推进”是全面深化改革的特征之一。从2014年1月22日习近平总书记主持召开中央深改组第一次会议以来,迄今已经召开40次中央全面深化改革领导小组会议,10次中央全面深化改革委员会会议。其中,2014年1月22日,中央深改组第一次会议审议通过了《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》;2014年8月18日,中央深改组第四次会议审议通过了《党的十八届三中全会重要改革举措实施规划(2014—2020年)》;2015年4月1日,中央深改组第十一次会议通过了《党的十八届四中全会重要举措实施规划(2015—2020年)》。在周密规划的基础上,形成了全面深化改革的总台账,全面深化改革事业不断迈出坚实步伐,取得历史性成就。

截至2018年底,围绕全面深化改革总目标,我们一共推出了1600多项改革方案,经济体制和生态文明体制改革、民主法治领域改革、文化体制改革、党的建设制度改革、纪律检查体制改革等主要领域改革主体框架基本确立。2019年7月,深化党和国家机构改革总结会议在北京召开,这表明适应新时代要求的党和国家机构职能体系主体框架初步建立,为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,提供了有力组织保障。

实现国家治理体系和治理能力的系统集成,重点是要实现总体布局的综合集成、发展战略的综合集成、制度体系的综合集成和制度执行的综合集成

系统集成,是全面深化改革新阶段的重要方法论。

系统集成,最初是计算机科学和技术的专用术语,是通过结构化的综合布线系统和计算机网络技术,采用技术整合、功能整合、数据整合、模式整合、业务整合等技术手段,将各个分离的设备、软件和信息数据要素,集成到相互关联、统一和协调的系统之中,使系统整体的功能、性能符合使用要求,使资源达到充分共享,实现集中、高效、便利的管理。

20世纪以来,自然科学和社会科学的发展,越来越多地对传统的“还原论”科学观提

出了挑战。特别是20世纪50年代至今,信息论、控制论、协同论、耗散结构理论、自组织理论、非线性理论、混沌理论、复杂适应系统理论等系统科学群落的迅猛发展,人们从多角度逐渐揭示了系统中存在的“整体增效”和“系统涌现”等传统科学无法解释的问题,系统集成成为实现复杂系统整体增效的重要机制。当前,系统集成已经成为系统论的重要科学范畴和系统哲学的重要方法论,亦是马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义的最新方法论成果。

国家治理体系就是一个典型的复杂系统,实现国家治理体系和治理能力的系统集成,重点是要实现总体布局的综合集成、发展战略的综合集成、制度体系的综合集成、制度执行的综合集成,并在环境的开放性演化中,实现系统功能的整体涌现和系统形态的有序演化。

实现总体布局的综合集成。总体布局的综合集成,指的是要在全面深化改革的举措中,以经济建设为根本,政治建设为保证,文化建设为灵魂,社会建设为条件,生态文明建设为基础,形成合力,达到协同增效的整体效应。如:优化营商环境不仅是经济建设活动,同时也是政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设活动,只有实现了总体布局的系统集成,才能实质性地提升营商环境。

实现发展战略的综合集成。全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是统一的整体。全面建成小康社会是“四个全面”的总领,是战略目标,同时也是中华民族伟大复兴中国梦的关键一步。全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是实现全面建成小康社会的三大举措;全面深化改革是全面建成小康社会的动力,全面依法治国是全面建成小康社会的保障,而全面从严治党则是全面建成小康社会的政治保证。进一步推动全面深化改革,要将上述发展战略看做一个统一整体,在深化供给侧结构性改革、加快建设创新型国家、实施乡村振兴战略、实施区域协调发展战略、加快完善社会主义市场经济体制、推动形成全面开放新格局等发展工作中,充分释放战略集成形成的合力。

实现制度体系的综合集成。实现制度体系的综合集成,首先要明确国家治理体系和治理能力现代化的方向是中国特色社会主义道路,是完善和发展中国特色社会主义制度;其次要实现制度领域的综合集成,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的制度;最后要实现制度层次的综合集成,即宪法和法律等基础性制度、体制性制度、机制性制度和措施型制度要构成一个完整的制度体系。进一步全面深化改革,实现制度层次的综合集成,需要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系,既不能以局部代替整体,也不能以整体代替局部,既不能以灵活性损害原则性,也不能以原则性束缚灵活性。

实现制度执行的综合集成。执行是目标与行动的设定以及如何完成它们的互动过程。执行政策就是实践:在实践中调查研究,在实践中认识客观世界,在实践中发现新问题,制定新的政策。历史经验表明,许多政策失败,并非制定的政策的不当所致,而是由于执行不力或者执行的过程当中政策被扭曲所致。瑞典著名经济学家、1974年诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔,在指出东南亚11个不发达国家贫困的原因时说,这些国家存在执行不力的“软政权”现象,即“包括所有各式各样的社会法律,它们表现为,缺乏立法和具体法律的遵守和实施,各级公务人员不遵从交给他们的规章制度和指令,并常常和那些他们本应该遵守其行为的有权势的人们串通一气。”因此,实现制度执行的综合集成才能避免执行的“缪尔达尔陷阱”。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。实现制度执行的

综合集成,意味着需要建立制度执行的三维框架:一是横向上实现政治、经济、社会、文化、生态等制度领域之间的有机衔接和相互支撑,二是纵向上实现不同行政层级和效力层级制度之间的衔接,三是时间维度上统筹好规划、计划、预算、项目、产出,结果的前后相继和反馈影响关系。在这一三维框架中提升制度执行能力,实现影响执行效能的多因素的综合集成,包括政策问题的综合集成;环境资源和执行目标的综合集成;政策执行机关的综合集成;政策目标群体的综合集成;政治、管理、法律、市场和伦理等执行方式的综合集成等。

实现总体布局的综合集成、发展战略的综合集成、制度体系的综合集成、制度执行的综合集成,需要确保在系统与环境之间、系统之间,形成能量、信息或物质的充分交换,建立学习型组织,形成外部环境、人民诉求和国家治理体系之间的动态适应关系,推动系统组分(要素和子系统)之间、层次之间、系统与环境之间的相互作用,激发出整体效应。

国家治理系统是由多要素组成的复杂空间结构,而党的领导是系统中的核心“序参量”,决定系统的演化方向和状态,要以这一“序参量”,吸引和引导其他深化改革的变量形成有序机构

协同有序是全面深化改革新阶段的过程状态。在全面深化改革中树立协同思维,是中国特色社会主义本质特征的要求。

协同有序,强调国家治理的各主体内部、各主体与国家战略之间的协同演进机制和良性互动关系。

国家治理系统是由多要素组成的复杂空间结构,而党的领导是系统中的核心“序参量”,决定系统的演化方向和状态。坚持党对一切工作的领导这一协同的“序参量”,才能吸引和引导其他深化改革的变量形成有序机构,才能坚持以人民为中心、坚持全面深化改革、坚持新发展理念、坚持人民当家作主、坚持全面依法治国、坚持社会主义核心价值观体系、坚持在发展中保障和改善民生、坚持人与自然和谐共生、坚持总体国家安全观、坚持党对人民军队的绝对领导、坚持“一国两制”和推进祖国统一、坚持推动构建人类命运共同体、坚持全面从严治党。

战略协同。围绕“两个一百年”奋斗目标,坚持以人民为中心,用新发展理念引领发展方向,确保党和国家战略、规划和政策之间的相互衔接,有机配合。

组织协同。实现组织协同,关键是要配置好党政机构职能,发挥好中央和地方两个积极性。要健全党对重大工作的领导体制,决策议事协调机构重点是谋大事、议大事、抓大事,党的工作机关要带头坚持和加强党的全面领导,更好发挥职能作用,严明政治纪律和政治规矩。要加强对党政机构职能统筹,发挥好党的职能部门统一归口协调管理职能,统筹本领域重大工作。要提高机构履职尽责能力和水平,各部门要严格依照“三定”规定履职尽责,聚焦主责主业,突出重点关键,自觉在大局下思考、在大局下行动,紧紧围绕人民日益增长的美好生活需要履好职、尽好责。要发挥好中央和地方两个积极性,确保党中央集中统一领导和国家制度统一、政令统一,中央和国家机关要做好对本行业本系统的指导和监督,地方在坚决贯彻党中央决策部署的同时,要发挥主观能动性,结合地方实际创造性开展工作。

措施协同。要推进相关配套改革,按照加快推进政事分开、事企分开、管办分离的原则,深化事业单位改革,着力加强综合行政执法队伍建设,强化基层社会管理和公共服务职能,完善机构改革配套政策。要推进机构编制法定化,依法管理各类组织机构,继续从严从紧控制机构编制。要增强干事创业敢担当的本领,准确把握新机构新职能提出的新要求。

只有更加注重改革的系统性、整体性、协同性,不同领域的改革措施才能不断向实现中心目标靠拢,各项改革才能相得益彰,发生“化学反应”,中国特色社会主义制度优势才能得到充分发挥,并最终转化为治理效能

全面深化改革,最终要看改革绩效。绩效思维是从实现目标的经济性、效率性、效能性、公平性和可持续性,思考和评判改革行为和结果。绩效思维要求在改革全过程中加强绩效管理,将绩效理念和方法运用到改革工作中去。

从改革的历史经验来看,战略定位、结构调整、绩效改进是一个统一整体。战略定位是前提,结构调整是基础,职能转变是关键,绩效改进是目的。战略决定了结构调整的方向、定位和原则,随着国家发展战略的调整,必然引发国家与社会、政府与市场关系的调整,必然引发政治、经济、社会、文化、生态制度变迁,必然引发政府职能转变、体制改革和机制调整,这些结构调整会带来改革运行绩效的改进。以党和国家机构改革为例,党和国家“机构和职能体系”就是一个有机的“结构”,共同服务于国家战略的实施,最终是为了提供更加优质的公共产品和服务,提高治理绩效。

战略目标的实现程度,和人民群众的获得感、满意感和安全感,是衡量绩效的“金标准”。在全面深化改革中实现高效发展,需要在系统集成、协同高效的指引下,完善全面深化改革的绩效管理制。

建立党和国家战略性绩效管理制度。在全面深化改革全过程中引入战略性绩效管理制度,党和国家机构按照管理层级对重大政策、改革举措、重点工作等重点项目实施绩效管理,将战略目标与绩效指标,绩效运行监控,绩效报告,绩效结果运用等环节嵌入到政策制定、实施、调整和终结的全过程,让战略目标可比可测,以结果为导向,将战略转化为行动。可试点开展“绩效评审”,以战略为龙头,实施机构为载体,分析公共部门的成本、效率、效能和质量,找出职能转变、职能转移、流程重塑、机制创新的切入点,为提高国家治理的绩效奠定基础。

破除党和国家绩效管理的碎片化。以党和国家机构改革为契机,着力解决绩效管理中的“碎片化”问题,牢固树立“以人民为中心”的发展思想,从新时代党和国家战略要求的高度,加大绩效管理的系统性、整体性和协同性,将分头推进的机关绩效管理,地方政府绩效管理、专项工作绩效管理、预算绩效管理、政绩考核、群众评议政府等绩效管理形式,纳入统一规划、顶层设计与高位推动、协调推进。尤其要发挥预算绩效管理在成本控制、预算与绩效一体化等方面的独特优势,以预算绩效为纽带,实现政策、预算、组织绩效的有机统一,实现各类绩效管理的协同整合,整体上实现国家治理的高效。

推动党和国家机构绩效问责,夯实绩效管理的部门主责,以绩效计划和目标管理为龙头,以预算、政策和行政过程的整体为主线,加大“人、财、物”绩效的协同,建立全面全程的绩效管理机制,实现绩效管理覆盖所有财政资金,所有行政工作,所有公务人员,形成事前评估、绩效计划、绩效监控、绩效评价、绩效改进的良性循环,建立分层、分级的绩效指标体系、信息管理体系、标准体系和工作支撑体系。加大绩效信息公开的力度和效能,将绩效报告融入工作报告和预算报告,让人民“读得懂、吃得透、问得准”,把绩效理念融入党和国家机构日常工作的每一个环节,建立绩效与财政资源、编制资源分配挂钩的机制,让绩效问责成为改进国家治理的重要手段。

当前,全面深化改革已进入“系统集成、协同高效”新阶段,我们有更加注重改革的系统性、整体性、协同性,不同领域的改革措施才能不断向实现中心目标靠拢,各项改革才能相得益彰,发生“化学反应”,中国特色社会主义制度优势才能得到充分发挥,并最终转化为治理效能。(作者系中央财经大学政府管理学院副教授)

广大政协委员工作、生活在群众中间,与群众的联系既密切、又直接,有序表达群众意见诉求,协助党委、政府解疑释惑,既是职责所在,更具独特优势。

9月20日,习近平总书记在全国政协常委会成立70周年大会上的讲话指出:“政协委员作为各党派团体和各族各界代表人士,由各方面郑重协商产生,代表各界群众参与国是,履行职责。这是荣誉,更是责任。广大政协委员要秉持为国履职、为民尽责的情怀,把事业放在心上,把责任扛在肩上,认真履行委员职责。”

“小河水大天河满”,人民政协的履职成效大不大,实不实,归根到底是由每一位政协委员的履职水平和质量来决定的。

从当前政协委员履职的实际情况看,绝大多数委员能够认真履行职务,发挥了委员应有的作用,赢得了群众的信任。但也有个别委员不会履职、不擅履职,成为“挂名委员”;有的参加会议、协商活动时沉默寡言,成为“旁观委员”;有的对自身要求不严,纪律规矩意识不强,成为“落后委员”。这类情形虽属极少数,但如果不改变,不杜绝,也会折损社会主义协商民主的“成色”,进而影响人民政协制度优越性的发挥。

对此,各级政协委员一定要认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,坚持为国履职、为民尽责情怀,强化责任担当,大力加强履职能力建设。

政协委员的履职能力,包含多个方面的内容。习近平总书记提出:“要加强委员队伍建设,教育引导委员懂政协、会协商、善议政、守纪律、讲规矩、重品行。”政协委员落实好这“18字”要求,重在切实提高依靠协商能力、建言资政能力、实干争先能力这三种能力。

提高依靠协商的能力。政协委员代表各界别群众行使政治协商的民主权利,使命神圣、责任重大,必须做到“懂政协、会协商”,也就是要具备依靠协商的“专业能力”。提高依靠协商能力,就要认真落实习近平总书记“政协委员要不断提高思想水平和认识能力,广泛学习各方面知识,准确把握政协履职方式方法,深入调查研究,积极建言献策,全面增强履职本领”的要求,认真学习把握习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想,学习党的创新理论、时事政策、中共党史、新中国史和中国人民政协历史,提高政治站位,把握履职方向;认真学习《中国人民政治协商会议章程》,统一战线和人民政协理论,学习《宪法》和有关法律,明确政协的性质、地位、权利和义务,明确行权履责的具体途径和方法,确保在参加政协会议、参加调查研究等活动中能准确进入“角色”,上交合格的“委员作业”。同时在参加专题协商、对口协商或界别协商前,要有针对性地学习相关法规和政策法规,吃透主要精神,以避免在民主监督中说“外行话”,提“雷人”建议。

提高建言资政的能力。习近平总书记强调:“人民政协要广泛联系和动员各界群众,协助党和政府做好协调关系、理顺情绪、化解矛盾的工作。要鼓励和支持委员深入基层、深入界别群众,及时反映群众意见和建议,深入宣传和贯彻国家方针政策。”广大政协委员是各方面推荐产生的,工作、生活在群众中间,与群众的联系既密切、又直接,有序表达群众意见诉求,协助党委、政府解疑释惑,既是职责所在,更具独特优势。政协委员要善于发挥这个优势,提高建言资政的能力,做到“善议政”。提高建言资政的能力,一方面要充分发挥桥梁纽带作用,做好上情下达、下情上传的工作。上情下达,就是积极向群众宣传党的方针政策 and 重大决策部署,宣传党委政府重点推进的工作,统一思想,凝聚共识;下情上传,就是密切与界别群众的联系,加强调查研究,全面掌握群众的意愿和期望,积极向上反映民生热点问题,群众的利益诉求,为领导决策提供参考,促进相关问题得到解决,理顺情绪,化解矛盾。另一方面要不断提高“会说”和“会写”的能力。“会说”就是在参加各种会议、协商活动时能够参政到要点上,议政说到关键处,并把了解到的群众意愿、呼声带上来,以期引起领导和有关部门的重视;“会写”就是提交的提案要论点鲜明,论证充分,有较强的针对性和可操作性,能够得到有关部门的解决落实。“会说”和“会写”应是政协委员参政议政的一项“基本功”。

提高实干争先的能力。政协委员作为人民政协制度的参与者、实践者和推动者,如果自身没有先进性,不在本职工作中创先争优,就不具备代表界别群众应有的影响力、公信力和号召力,就无法胜任思想引领、凝聚共识的重任。习近平总书记强调,政协委员“要自觉遵守宪法法律和政协章程,积极践行社会主义核心价值观,锤炼道德品行,严格廉洁自律,以模范行动展现新时代政协委员的风采”。这就要求政协委员要具备实干争先的能力,提高实干争先的能力,就要扎实工作,积极进取,勇于创新,争当本行业、本系统、本领域工作的领头雁和排头兵,用一流成绩影响和带动周围群众共谋高质量发展;就要坚持围绕中心、服务大局,发挥自己的聪明才智,积极参与配合党委政府的中兴工作;就要牢记社会责任,尽己所能,多做雪中送炭、扶贫济困的工作,为弱势群体献爱心、解难题;就要时刻把政协委员的政治身份记在心上,加强品德修养,自重自警自励,自觉遵守纪律规矩,自觉远离各种不良行为,做时代新风的引领者,时时处处维护人民政协的应有形象。

在落实「18字」要求中提高履职能力

□ 孔令尚

责任编辑 马清伟 李 檬

让党课生动起来

□ 陈常国

党课是党内政治生活的“必需品”,是每一名共产党员的“必修课”。但在实际讲课中,一些领导干部把党课讲得枯燥乏味、空洞无物,讲者“硬撑”,听者“硬挺”,难以达到春风化雨、提神鼓劲的效果。

如何让党课有“干货”、有“真货”、有“硬货”,达到讲者不倦、听者不厌,听得进、记得好,做得到的教育效果?笔者认为,要在增强党课的“吸”、“引”力上下功夫。

要“吸”住人,增强党课的生动性、灵活性。成功的党课犹如磁石吸铁,能够让人聚精会神、引人入胜。上一堂党课容易,上好一堂党课则比较难,需要讲课人用心备课、用情讲课,理论联系实际,联系工作、学习、生活等方面,让党课生动起来。对此,授课人要带着责任讲,带着感情讲,注重方式方法,做到图文并茂、声情并茂。要紧紧围绕增强“四个意识”、“四个自信”、做到“两个维护”来讲授,紧扣“不忘初心、牢记使命”主题作辅导;在方式方法上,应学会运用PPT等多媒体手段,增强视觉感、冲击力,多采取交流互动、启发引导、引经据典、旁征博引等方式增强讲课效果;在语言语气上,要严活相济,宜严则严、宜松则松,该活则活,让课堂的气氛丰富起来,活跃起来,力戒满口官话、套话,空话,让人感觉“假大空”。要以真诚的态度、真挚的情感、真实的想法,真正将“真情实料”传递给听众,这样才更容易引起共鸣,打动人心。

要“引”导人,增强党课的启发性、教育性。一堂党课下来,要让党员干部感受到受教育、得启发,记住关键词、关键语、关键事,以警示自己、鞭策自己,达到党课引导人、教育人的效果。要

通过党训,引导党员干部“在党言党,在党爱党,在党忧党,在党为党”,引导党员干部时刻牢记“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的初心使命,引导党员干部“把人民群众对美好生活的向往作为奋斗目标”。要把理论的东西,用实际影响和带动周围群众共谋高质量发展;就要坚持围绕中心、服务大局,发挥自己的聪明才智,积极参与配合党委政府的中兴工作;就要牢记社会责任,尽己所能,多做雪中送炭、扶贫济困的工作,为弱势群体献爱心、解难题;就要时刻把政协委员的政治身份记在心上,加强品德修养,自重自警自励,自觉遵守纪律规矩,自觉远离各种不良行为,做时代新风的引领者,时时处处维护人民政协的应有形象。

一堂好的党课,就是一次心灵的净化与洗礼。各级领导干部一定要把上好党课作为一项重要的政治职责,提高政治站位,克服“完任务、走过场”的错误认识,认认真真备课,融理论、融实践、融经历、融体会、融情感于课件中,切实增强党课的吸引力和感召力。

党课是党内政治生活的“必需品”,是每一名党员的“必修课”。如何避免把党课讲得枯燥乏味、空洞无物,切实增强党课的吸引力和感召力,达到讲者不倦、听者不厌,听得进、记得好、做得到的教育效果?

党课是“三会一课”的重要组成部分,是党组织书记或党员干部通过“上课”的形式,对共产党员和入党积极分子等进行教育的重要方式。党的各级组织通过党课,定期向党员和入党积极分子宣传党的路线、方针、政策,进行党性、党纪和党的基本知识教育,使每位党员更加了解党史国情、国史国情、社情民情,更加热爱党、热爱祖国、热爱人民,努力工作,积极进取。